

Analisis Dinamika Kemiskinan (*Poverty Dynamics*) di Bali Berdasarkan Data Susenas Panel 2008 – 2010

Ni Made Inna Dariwardani^{*)}
Badan Pusat Statistik Provinsi Bali

ABSTRAK

Analisis dinamika kemiskinan (*poverty dynamics*) mengupas fenomena kemiskinan dilihat dari dimensi waktu. Analisis ini memungkinkan untuk melihat persentase penduduk yang tetap miskin, jatuh miskin, maupun keluar dari kemiskinan dalam jangka waktu tertentu. Mereka yang tetap miskin dari waktu ke waktu (miskin kronis/*chronic poverty*) harus diberikan sentuhan kebijakan yang berbeda dengan mereka yang sementara miskin (*transient poverty*). Dengan memanfaatkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Panel 2008, 2009, dan 2010, penelitian ini menganalisa kemiskinan dinamis dalam tataran regional yaitu Provinsi Bali. Sebesar 1,86 persen penduduk Bali mengalami kemiskinan kronis selama kurun waktu 2008 – 2010, sedangkan sebanyak 8,69 persen rumah tangga di Bali mengalami kerentanan terhadap kemiskinan (miskin sementara) dalam periode tersebut. Kemiskinan kronis membutuhkan jenis kebijakan yang mampu meningkatkan kapasitas manusianya (*human capital development*) seperti pendidikan dan pelatihan, sementara mereka yang rentan miskin membutuhkan jenis kebijakan yang dapat meredam gejolak pendapatan mereka seperti bantuan tunai maupun asuransi kesehatan dan pendidikan.

Kata kunci: dinamika kemiskinan, kemiskinan kronis, kemiskinan sementara, rentan miskin

Analysis of Poverty Dynamics in Bali Base On Susenas Panel Data 2008-2010

ABSTRACT

Poverty dynamics is associated with the analysis of poverty over time, which examines who stays, moves into, and moves out of poverty in the given period. Those who stays in poverty from time to time (known as chronic poverty) should be given different policies from those who temporary move out from poverty (transient poverty). Utilizing the 2008, 2009, 2010 Socio Economic Survey (Susenas) panel data, this research examines the poverty dynamics within the regional base which is Bali Province. During the period of 2008 – 2010, about 1,86 percent of total households in Bali suffers chronic poverty. Moreover, in the same period about 8,69 percent of total households in Bali are vulnerable to poverty (transiently poor). Those who cronicallly poor needs programs that can enhance their human capital such as education and training. Furthermore, those who vulnerable to poverty or transiently poor require programs that can reduce household consumption variability such as cash transfer and insurance.

Keywords: poverty dynamics, cronic poverty, transient poverty, vulnerable to poverty

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi fokus perhatian pemerintah Indonesia. Berbagai program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah telah menekan jumlah penduduk miskin setiap tahunnya. Namun demikian, berbagai program tersebut belum sepenuhnya mampu memenuhi target pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan. Sebagai gambaran, dalam RPJM

(Rencana Pembangunan Jangka Menengah) 2004 – 2009 pemerintah menargetkan secara nasional tingkat kemiskinan pada tahun 2009 sebesar 8,2 persen, tetapi berdasarkan penghitungan kemiskinan oleh Badan Pusat Statistik (BPS)¹, pada tahun 2009 angka kemiskinan tercatat sebesar 14,2 persen. Belum tercapainya target pemerintah ini berimplikasi bahwa berbagai program pengentasan kemiskinan yang sudah berjalan sampai saat ini belum sepenuhnya berhasil mengangkat kesejahteraan masyarakat miskin untuk keluar dari jurang kemiskinan.

^{*)} Email: inna@iuj.ac.jp

1. BPS menggunakan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need approach*) dalam penghitungan tingkat kemiskinan.

Tabel 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Bali Tahun 2008– 2013

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan Org)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
2008	115,1	100,6	215,7	5,70	6,81	6,17
2009	92,1	89,7	181,7	4,50	5,98	5,13
2010	83,6	91,3	174,9	4,04	6,02	4,88
2011	92,9	73,3	166,2	3,91	4,65	4,20
2012	91,4	77,4	168,8	3,77	4,79	4,18
2013	96,4	66,2	162,5	3,90	4,04	3,95

Sumber: Berita Resmi Statistik, Juli 2013.

Dalam formulasi kebijakan pengentasan kemiskinan, menargetkan langsung kepada si miskin (*targeting the poor*) merupakan bentuk kebijakan yang umumnya digunakan para pembuat kebijakan karena dapat mengakomodasi kondisi anggaran pemerintah yang terbatas (Minot, 2000). Bentuk kebijakan ini membutuhkan ketersediaan informasi mengenai karakteristik masyarakat miskin itu sendiri seperti bagaimana penyebaran mereka secara geografis, maupun bagaimana karakteristik rumah tangga mereka (seperti jumlah anggota rumah tangga, umur kepala keluarga, tingkat pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya). Bahkan, Houghton and Khandker (2009) menyatakan bahwa mustahil mengatasi kemiskinan tanpa mengetahui “siapa” mereka.

Terkait dengan kebijakan pengentasan kemiskinan, Jalan and Ravallion (2000) menyarankan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan sebaiknya memperhatikan dimensi kemiskinan terkait dengan waktu. Kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya dibedakan untuk merespon dinamika kemiskinan itu sendiri yaitu kebijakan yang berbeda untuk mereka yang tetap miskin, jatuh miskin, maupun keluar dari kemiskinan dalam jangka waktu tertentu². Mereka yang miskin dari waktu ke waktu atau dikenal dengan kemiskinan kronis (*chronic poverty*) membutuhkan sentuhan kebijakan yang berbeda dengan mereka yang miskin pada waktu-waktu tertentu atau sementara miskin (*transient poverty*). Kemiskinan kronis membutuhkan kebijakan yang mampu memberikan investasi jangka panjang guna peningkatan kapasitas manusianya seperti pendidikan. Sementara itu, kemiskinan sementara misalnya akibat gejolak pendapatan membutuhkan jenis kebijakan yang dapat meredam gejolak pendapatan itu sendiri seperti bantuan langsung tunai maupun asuransi (misalnya asuransi kesehatan dan pendidikan).

Dalam pembangunan berkelanjutan, indikator-indikator pembangunan strategis sangat diperlukan

agar target-target pembangunan yang ditetapkan pemerintah terukur. Begitu pula dalam upaya pengentasan kemiskinan, diperlukan indikator-indikator strategis yang secara langsung dapat menjadi pijakan pemerintah dalam formulasi kebijakan maupun sebagai bahan evaluasi program-program yang telah berjalan. Terkait dengan dinamika kemiskinan, dapat dikembangkan indikator pembangunan strategis salah satunya angka kemiskinan kronis yang dapat menjadi acuan baik pemerintah pusat maupun daerah dalam memperkuat strategi penanggulangan kemiskinan.

Kemiskinan masih menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Daerah Bali. Majunya sektor pariwisata di Provinsi Bali tidak serta merta menghapuskan penduduk miskin di Bali. Permasalahan kemiskinan tetap eksis di Bali meskipun persentasenya menurun setiap tahunnya seperti terlihat pada Tabel 1.

Persentase penduduk miskin di Bali turun dari 6,17 persen pada tahun 2008 menjadi 3,95 persen pada tahun 2013. Dilihat dari sudut pandang spasial, angka kemiskinan di daerah perdesaan di Bali lebih tinggi dibandingkan daerah perkotaan. Namun kecepatan penurunan kemiskinan terlihat lebih cepat di perdesaan dimana dalam enam tahun terakhir persentasenya turun 41 persen, sementara di perkotaan hanya turun 32 persen (Tabel 1).

Dibandingkan dengan dua provinsi tetangga yang berada di sebelah timur Provinsi Bali dan provinsi di Jawa yang karakteristiknya mirip dengan Provinsi Bali, tingkat kemiskinan di Bali dalam lima tahun terakhir menunjukkan persentase paling rendah (lihat Tabel 2). Ketiga provinsi tersebut presentase penduduk miskinnya masih diatas dua digit. Bila dilihat kecepatan penurunan kemiskinannya, Provinsi Bali mengungguli ketiga provinsi lainnya dimana sepanjang 2008 - 2012 angka kemiskinannya turun 32 persen. Sementara itu Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT), dan DI Yogyakarta masing-masing mengalami penurunan tingkat kemiskinan

2 Hal ini dikenal dengan analisis kemiskinan dinamis (*poverty dynamics*).

Tabel 2. Persentase Penduduk Miskin di Beberapa Provinsi di Indonesia Tahun 2008– 2012

Provinsi	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
DI Yogyakarta	18,32	17,23	16,83	16,08	16,05
Bali	6,17	5,13	4,88	4,2	4,18
Nusa Tenggara Barat	23,81	22,78	21,55	19,73	18,63
Nusa Tenggara Timur	25,65	23,31	23,03	21,23	20,88
Indonesia	15,42	14,15	13,33	12,49	11,96

Sumber: Badan Pusat Statistik

sebesar 22 persen, 19 persen, dan 12 persen. Kinerja perekonomian yang baik merupakan faktor utama yang menyebabkan penurunan kemiskinan di Bali lebih cepat dibanding daerah lainnya. Pertumbuhan ekonomi Bali yang mencapai 6,65 persen pada tahun 2012 berada jauh diatas pertumbuhan ekonomi NTB (-1,12%), NTT (5,42%), dan DI Yogyakarta (5,32%). Nilai absolut penciptaan nilai tambah di Bali jauh lebih tinggi dibanding ketiga provinsi lainnya, bahkan jika dibandingkan dengan Provinsi DI Yogyakarta yang sama-sama merupakan daerah tujuan utama pariwisata. Penduduk Bali bisa dikatakan lebih produktif dalam penciptaan nilai tambah dimana kondisi ini pula yang kemungkinan berpengaruh terhadap rendahnya tingkat pengangguran serta kemiskinan di Bali (BPS Provinsi Bali, 2013).

Penurunan angka kemiskinan yang cukup tinggi di Bali tidak terlepas dari upaya pengentasan kemiskinan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam bentuk program-program *pro-poor*. Namun demikian, masih eksis-nya permasalahan kemiskinan di Bali mencerminkan masih diperlukannya formulasi kebijakan yang lebih efektif sehingga mampu mengatasi permasalahan kemiskinan secara menyeluruh.

Makalah ini akan mengeksplorasi permasalahan kemiskinan ditinjau dari dimensi waktu untuk melihat dinamika kemiskinan di Bali dalam kurun waktu 2008 – 2010. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Panel 2008 – 2010 akan digunakan untuk mendapatkan gambaran dinamika kemiskinan sekaligus melakukan estimasi angka kemiskinan kronis di Bali. Metode penghitungan kemiskinan kronis yang digunakan adalah metode yang diperkenalkan oleh Ravallion (1988) dan diperbarui oleh Jalan dan Ravallion (1998 dan 2000). Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan indikator pembangunan berupa angka kemiskinan kronis sebagai acuan formulasi maupun evaluasi program-program *pro-poor* yang dilakukan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri.

Dinamika Kemiskinan

Kemiskinan mengacu pada ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja (BPS, 2009). Sedangkan dinamika kemiskinan (*poverty dynamics*) mengacu pada analisis untuk melihat persentase penduduk yang keluar masuk lembah kemiskinan dalam rentang waktu tertentu. Menurut Haughton and Khandker (2009) setidaknya ada tiga manfaat dari studi tentang kemiskinan dinamis yaitu: 1) untuk memisahkan antara rumah tangga yang sementara miskin dan yang secara persisten miskin sehingga dapat diberikan sentuhan kebijakan yang tepat untuk setiap kelompok; 2) untuk evaluasi dampak dari shok tertentu, termasuk dampak dari kebijakan atau program pengentasan kemiskinan; 3) untuk melacak tingkat kemiskinan dari waktu ke waktu sehingga pembuat kebijakan dapat menyesuaikan program penanggulangan kemiskinan dengan populasi sasaran.

Haughton and Khandker (2009) juga merekomendasikan penggunaan panel data dalam analisis kemiskinan dinamis, dimana panel data set dapat digunakan untuk mengklasifikasikan rumah tangga ke dalam empat kategori yaitu: miskin kronis (*chronically poor*), miskin persisten (*persistently poor*), miskin sementara (*transient poor*), dan tidak pernah miskin (*never poor*). Miskin kronis didefinisikan sebagai mereka yang rata-rata konsumsi per kapita selama periode waktu tertentu berada pada atau di bawah garis kemiskinan. Untuk kelompok masyarakat ini, kebijakan yang dapat meningkatkan tingkat konsumsi mereka akan lebih efektif. Miskin persisten merupakan bagian dari miskin kronis dimana mereka terus menerus miskin (tidak pernah keluar dari kemiskinan) dalam periode waktu tertentu, sehingga mereka harus dibedakan dengan mereka yang sementara bisa bergerak keluar dari kemiskinan. Miskin sementara merupakan kelompok masyarakat yang pada rentang waktu tertentu memiliki rata-rata konsumsi per kapita di atas garis kemiskinan, namun mereka miskin dari waktu ke

waktu. Sementara itu, tidak pernah miskin mengacu pada kelompok masyarakat yang tidak pernah sekali-lipun miskin dalam periode waktu tertentu.

Studi tentang dinamika kemiskinan di Indonesia antara lain dilakukan oleh Pritchett, Suryahadi, dan Sumarto (2000) dan Suryahadi dan Sumarto (2003). Studi mereka menitikberatkan pada analisis kerentanan kemiskinan di Indonesia terutama terkait dengan dampak krisis ekonomi 1998. Mereka menyimpulkan bahwa krisis ekonomi menyebabkan peningkatan rumahtangga rentan miskin di Indonesia dibandingkan periode sebelum krisis. Kedua studi ini memanfaatkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) diantaranya data Susenas, Survei 100 Desa, dan Potensi Desa (Podes). Lebih lanjut, studi dari Suryahadi dan Sumarto (2003) juga menemukan bahwa telah terjadi kenaikan jumlah rumahtangga miskin kronis dan miskin sementara (*transient poor*) setelah terjadinya krisis ekonomi 1998. Widyanti et al. (2009) melakukan studi tentang hubungan kemiskinan kronis dan karakteristik rumahtangga untuk melihat faktor pemicu terjadinya kemiskinan kronis di Indonesia. Tidak seperti dua studi sebelumnya, studi ini memanfaatkan data *Family Life Survey* (IFLS) yang diselenggarakan oleh RAND Corporation pada tahun 1993, 1997, and 2000. Hasil studi ini menunjukkan bahwa jumlah anggota rumahtangga memiliki korelasi kuat dengan insiden kemiskinan kronis, namun faktor lain seperti perubahan komposisi anggota rumahtangga akibat kelahiran, kematian, perkawinan, maupun migrasi tidak berpengaruh signifikan pada insiden kemiskinan kronis.

Studi dinamika kemiskinan pada tingkat regional relatif jarang dilakukan terkait dengan ketersediaan data. Dengan memanfaatkan data Susenas Panel 2008 – 2010 yang memungkinkan estimasi tingkat kemiskinan sampai pada level provinsi, studi ini mencoba mengeksplorasi dinamika kemiskinan regional (Bali) yang dapat menjadi pijakan studi-studi kemiskinan pada tataran regional di masa depan.

DATA DAN METODOLOGI

Dalam studi tentang kemiskinan dinamis, khususnya terkait dengan kemiskinan kronis, durasi waktu studi merupakan salah satu elemen kunci. Hulme, Moore, and Shepherd (2001) merekomendasikan jangka waktu studi kemiskinan kronis setidaknya dalam rentang waktu lima tahun, namun mereka juga berpendapat bahwa pada prakteknya jangka waktu studi akan sangat tergantung pada ketersediaan data.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Tabel 3. Garis Kemiskinan Provinsi Bali dan Nasional, 2008 – 2010

Tahun	Kategori	Bali	Nasional
2008	Kota	190,026	204,896
	Desa	158,206	161,831
	K+D	176,569	182,636
2009	Kota	211,461	222,123
	Desa	176,003	179,835
	K+D	196,466	200,262
2010	Kota	222,868	232,988
	Desa	188,071	192,354
	K+D	208,152	211,726

Sumber: Badan Pusat Statistik

yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Survei dengan pendekatan rumahtangga ini utamanya menyediakan data tentang kondisi sosial ekonomi rumahtangga di Indonesia termasuk informasi mengenai pengeluaran/konsumsi³ rumah tangga. Susenas Panel pertama kali diperkenalkan pada tahun 2002, dimana hasil dari survei ini digunakan untuk menghitung angka kemiskinan setiap tahunnya. Dalam satu set data Susenas Panel, rumahtangga yang sama akan terpilih menjadi sampel berturut-turut selama tiga tahun. Susenas Panel 2002, 2003, 2004 dan Susenas Panel 2005, 2006, 2007 memiliki sampel kurang lebih 10.000 rumahtangga, sementara Susenas Panel 2008, 2009, 2010 memiliki sampel sebanyak 60.947 rumahtangga. Relatif besarnya sampel yang digunakan pada Susenas Panel 2008 – 2010 memungkinkan dilakukannya estimasi tingkat kemiskinan sampai pada level provinsi (BPS, 2007). Untuk Provinsi Bali, jumlah sampel Susenas Panel 2008 – 2010 adalah sebanyak 1,714 rumahtangga.

Sebagaimana didefinisikan diatas, kemiskinan mengacu pada ketidakmampuan secara ekonomi dalam memenuhi kebutuhan dasar (baik makanan maupun non makanan) yang didekati dengan pendekatan pengeluaran rumahtangga. Berdasarkan definisi ini, setiap tahunnya BPS menyusun garis kemiskinan (GK) sebagai dasar penghitungan penduduk miskin. Dengan demikian penduduk miskin mengacu pada mereka yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah garis kemiskinan (BPS, 2009). GK dibedakan berdasarkan provinsi dan kategori daerah perkotaan dan perdesaan. GK untuk Provinsi Bali dan Nasional dapat dilihat pada Tabel 2.

Penelitian ini menggunakan data Susenas Panel 2008 – 2010 Provinsi Bali. Untuk memungkinkan adanya keterbandingan antar waktu, semua data pengeluaran hasil Susenas Panel 2008 – 2010 telah disesuaikan (*deflated*) ke dalam harga konstan yaitu

³ Data pengeluaran (*expenditure*) umumnya digunakan dalam penghitungan tingkat kesejahteraan termasuk kemiskinan pada negara berkembang mengingat data pendapatan (*income*) cenderung *understated*.

harga tahun 2008 menggunakan perubahan garis kemiskinan dari tahun ke tahun sebagai deflatornya.

Sesuai dengan pendapat Haughton and Khandker (2009), miskin kronis mengacu pada mereka yang rata-rata konsumsi per kapita selama periode waktu tertentu berada pada atau di bawah garis kemiskinan, sementara itu miskin sementara mengacu pada mereka yang memiliki rata-rata konsumsi per kapita diatas garis kemiskinan, walaupun mereka miskin dari waktu ke waktu. Miskin kronis sendiri dapat dikategorikan menjadi miskin kronis persisten dan miskin kronis tidak persisten. Miskin kronis persisten mengacu pada mereka yang dalam rentang waktu tertentu tidak pernah sekalipun konsumsinya melebihi garis kemiskinan. Tidak pernah miskin mengacu pada mereka yang konsumsinya selalu berada diatas garis kemiskinan dalam kurun waktu tertentu. Dengan definisi ini, individu-individu dapat dikelompokkan menjadi empat grup yang bersifat *mutually exclusive* dan *collectively exhaustive* yaitu: (1) miskin kronis dan persisten; (2) miskin kronis non persisten; (3) miskin sementara; dan (4) tidak pernah miskin.

Misal y_i , \bar{y}_i , dan z masing-masing adalah konsumsi per kapita dari individu i pada tahun t ($t = 1, 2, \dots, T$), rata-rata konsumsi per kapita dari individu i , dan garis kemiskinan yang nilainya konstan sepanjang periode studi. Dalam studi ini, y_i dihitung dengan harga konstan 2008 dan $\bar{y}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T y_{it}$. Misalkan $p(y_i | z)$ merupakan ukuran kemiskinan bagi individu i pada tahun t , dimana $p(y_i | z) = 0$ jika $y_i \geq z$ dan $p(y_i | z) > 0$ jika $y_i < z$. Maka individu i dikategorikan sebagai miskin kronis jika $p(\bar{y}_i | z) > 0$ atau dengan kata lain rata-rata konsumsi per kapita selama periode waktu t berada pada atau di bawah garis kemiskinan. Sedangkan individu i dikategorikan miskin sementara jika $p(\bar{y}_i | z) = 0$, tapi $p(y_i | z) > 0$ untuk satu atau beberapa t atau dengan kata lain rata-rata konsumsi per kapita selama periode waktu (t) berada diatas garis kemiskinan, namun untuk satu atau beberapa waktu (t) nilai konsumsi per kapitanya berada dibawah garis kemiskinan (miskin). Lebih lanjut, diantara individu yang miskin kronis, individu i dikategorikan miskin persisten jika $p(y_i | z) > 0$ untuk semua t , dengan kata lain, rata-rata konsumsinya selama periode waktu (t) berada dibawah garis kemiskinan dan selama periode waktu (t) tersebut tidak pernah sekali pun konsumsi per kapitanya di atas garis kemiskinan. Sedangkan individu i dikategorikan miskin kronisnon persisten jika $p(y_i | z) = 0$ untuk satu atau beberapa t , dengan kata lain rata-rata konsumsinya selama periode waktu (t) berada dibawah garis kemiskinan, namun selama periode waktu (t) tersebut terdapat setidaknya satu kali dimana konsumsi per kapitanya berada diatas

garis kemiskinan. Sementara itu, individu i dikatakan tidak pernah miskin jika $p(y_i | z) = 0$ untuk semua t (sehingga, $p(\bar{y}_i | z) = 0$) atau rata-rata konsumsi per kapita selama periode waktu (t) berada diatas garis kemiskinan dan sepanjang periode waktu (t) nilai konsumsi per kapitanya selalu berada dibawah garis kemiskinan (tidak pernah miskin).

Untuk melakukan estimasi kemiskinan kronis secara umum (populasi), Ravallion (1988) dan Jalan dan Ravallion (1998 dan 2000) mendefinisikan agregat kemiskinan kronis pada n individu dengan formula sebagai berikut:

$$P^{Chronic} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n p(\bar{y}_i | z)$$

Formula ini, dapat dikombinasikan dengan metode penghitungan kelas kemiskinan atau FGT indeks⁴ menjadi formula sebagai berikut:

$$P^{Chronic} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z - \bar{y}_i}{z} \right)_+^\alpha$$

Dimana $\left(\frac{z - \bar{y}_i}{z} \right)_+^\alpha = 0$ jika $\bar{y}_i \geq z$ dan

$$\left(\frac{z - \bar{y}_i}{z} \right)_+^\alpha = \left(\frac{z - \bar{y}_i}{z} \right)^\alpha \text{ jika } \bar{y}_i < z.$$

Ketika $\alpha = 0$, $P^{Chronic}$ adalah jumlah penduduk miskin kronis. Formula diatas pada prinsipnya akan menghasilkan presentase penduduk miskin kronis dimana mereka sepanjang periode waktu (t) memiliki rata-rata nilai konsumsi per kapita dibawah garis kemiskinan. Dengan formula ini, akan didapat pula besaran indeks kedalaman kemiskinan (P_1) kronis yaitu ketika $\alpha = 1$ dan indeks keparahan kemiskinan (P_2) kronis yaitu ketika $\alpha = 2$.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam kurun waktu enam tahun terakhir, Badan Pusat Statistik mencatat penurunan persentase penduduk miskin di Bali sangat signifikan yaitu dari 6,17 persen pada tahun 2008 menjadi hanya sekitar 3,95 persen pada tahun 2013. Dibandingkan dengan

4 Metode penghitungan kelas kemiskinan ini diperkenalkan oleh Foster, Greer, dan Thorbecke (1984). Dengan metode ini, dapat dihasilkan tiga ukuran kemiskinan yaitu persentase penduduk miskin ($-P_0$), indeks kedalaman kemiskinan (poverty gap index - P_1), dan indeks keparahan kemiskinan ($-P_2$). Formula FGT index adalah $P_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z - y_i}{z} \right)_+^\alpha$ dimana $\alpha = 0, 1, 2$; z = garis kemiskinan; y_i = rata-rata konsumsi per kapita dalam sebulan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan ($y_i < z$ untuk $i = 1, 2, \dots, q$); q = banyaknya penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan; dan n = jumlah penduduk. Indeks kedalaman kemiskinan (P_1) merupakan ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan, sedangkan indeks keparahan kemiskinan (P_2) menggambarkan penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin yang sekaligus merupakan ukuran ketimpangan diantara penduduk miskin.

Tabel 4. Persentase Rumahtangga Miskin dan Rata-Rata Nilai Konsumsi Berdasarkan Kategori Kemiskinan Dinamis Provinsi Bali Tahun 2008 – 2010

Kategori Miskin	Persentase			Rata - Rata Nilai Konsumsi (RP/Kapita/Bulan)		
	Perkotaan	Perdesaan	Total	Perkotaan	Perdesaan	Total
Miskin Kronis dan Persisten	0,47	0,23	0,70	154.883,82	134.654,59	148.140,74
Miskin Kronis Non Persisten	0,23	0,58	0,82	180.692,13	145.771,50	155.748,82
Miskin Sementara (<i>Transient</i>)	3,15	5,54	8,69	254.456,73	217.862,00	231.124,52
Tidak Pernah Miskin	42,82	46,97	89,79	584.547,60	388.190,04	481.839,46
Total	46,67	53,33	100,00	555.950,55	366.724,51	455.044,72

Tabel 5. Persentase Penduduk Miskin Kronis dan Persisten, Miskin Kronis Non Persisten, dan Miskin Sementara Menurut Jenis Pekerjaan Utama Kepala Rumahtangga Tahun 2010

Jenis Pekerjaan	Miskin Kronis Dan Persisten	Miskin Kronis Non Persisten	Miskin Sementara
Aktivitas Lainnya	25,00	0,00	9,40
Pertanian	50,00	78,57	50,34
Pertambangan	0,00	0,00	0,00
Perikanan	0,00	0,00	4,03
Industri, Listrik, Gas, Air, dan Konstruksi	8,33	14,29	16,11
Perdagangan	8,33	0,00	5,37
Akomodasi, Transportasi, dan Komunikasi	8,33	7,14	6,04
Jasa dan Lainnya	0,00	0,00	8,72
Jumlah	100,00	100,00	100,00

provinsi lainnya, sepanjang periode 2008 – 2013 persentase penduduk miskin di Bali menempati urutan terendah ke dua setelah DKI Jakarta (kecuali tahun 2009 dimana Bali menempati urutan ke tiga terendah setelah DKI Jakarta dan Kalimantan Selatan).

Profil kemiskinan dinamis di Bali berdasarkan nilai dari 1,714 sampel Susenas Panel 2008 – 2010 dapat dilihat pada Tabel 4. Persentase rumahtangga yang selama kurun waktu 2008 -2010 selau miskin (miskin kronis dan persisten) adalah 0,70 persen, dimana sebagian besar dari mereka tinggal di daerah perkotaan (0,47 persen). Sementara itu persentase rumahtangga yang rata-rata konsumsinya selama tiga tahun dibawah garis kemiskinan namun pada suatu waktu keluar dari kemiskinan (miskin kronis non persisten) adalah 0,82 persen, dimana justru insidennya lebih banyak terjadi di daerah perdesaan (0,58 persen). Insiden kemiskinan kronis dan persisten, meskipun persentasenya dibawah 1 persen, harus dicermati oleh para pemangku kebijakan. Masih eksis-nya kemiskinan persisten ini bisa disebabkan oleh program-program *pro-poor* yang telah dijalankan tidak mampu mengangkat mereka keluar dari kemiskinan atau kelompok masyarakat ini tidak tersentuh program tersebut sama sekali sehingga mereka tetap miskin dari tahun ke tahun.

Persentase rumahtangga yang dalam tiga tahun nilai konsumsinya diatas garis kemiskinan, namun

pada suatu waktu mereka jatuh miskin (miskin sementara) adalah 8,69 persen, dimana insidennya lebih banyak terjadi di wilayah perdesaan (5,54%). Relatif tingginya angka miskin sementara ini menunjukkan bahwa masyarakat perdesaan di Bali relatif rentan miskin (*vulnerable to poverty*). Dilihat dari rata-rata pengeluaran/konsumsi mereka dalam satu bulan terlihat adanya perbedaan yang cukup signifikan dengan rata-rata konsumsi kelompok tidak pernah miskin. Hal ini harus dicermati mengingat jika terjadi sedikit saja gejolak ekonomi, kelompok ini akan dengan mudah jatuh ke dalam kemiskinan.

Nilai konsumsi rata-rata untuk setiap kategori kemiskinan dapat menjadi bahan acuan dalam pemberian *cash transfer* (bantuan langsung tunai) utamanya bagi penduduk miskin sementara. Mengingat rumahtangga yang miskin sementara sangat rentan, pemberian bantuan tunai di upayakan dapat menjaga mereka agar tidak jatuh dalam kemiskinan akibat adanya gejolak ekonomi. Dengan demikian, besarnya hendaknya diatas Garis Kemiskinan (GK). Jika didasarkan pada kriteria Badan Pusat Statistik, dimana rumahtangga tergolong rentan miskin adalah jika nilai konsumsi per kapitanya sebesar 1,2 GK, maka minimal konsumsi per kapita per bulan untuk Provinsi Bali bagi rumahtangga rentan miskin adalah Rp 211.883 (harga konstan 2008). Namun berdasarkan data Susenas Panel 2008 – 2010, secara rata-rata

Tabel 6. Persentase Penduduk Miskin Kronis dan Persisten, Miskin Kronis Non Persisten, dan Miskin Sementara Menurut Umur Kepala Rumah Tangga Tahun 2010

Umur Kepala Rumahtangga (Tahun)	Miskin Kronis Dan Persisten	Miskin Kronis Non Persisten	Miskin Sementara
≤ 29	0,00	0,00	12,08
30 - 39	41,67	35,71	23,49
40 - 49	25,00	21,43	21,48
50 - 59	8,33	28,57	22,15
≥ 60	25,00	14,29	20,81
Jumlah	100,00	100,00	100,00

Tabel 7. Persentase Penduduk Miskin Kronis dan Persisten, Miskin Kronis Non Persisten, dan Miskin Sementara Menurut Tingkat Pendidikan Kepala Rumahtangga Tahun 2010

Tingkat Pendidikan	Miskin Kronis Dan Persisten	Miskin Kronis Non Persisten	Miskin Sementara
Tidak Pernah Bersekolah/Tidak Tamat SD	41,67	64,29	46,98
Sekolah Dasar (SD)	41,67	35,71	28,19
Sekolah Menengah Pertama (SMP)	0,00	0,00	15,44
Sekolah Menengah Atas (SMA)	16,67	0,00	8,05
Diploma/Sarjana	0,00	0,00	1,34
Jumlah	100,00	100,00	100,00

(harga konstan 2008) nilai konsumsi per kapita per bulan rumahtangga miskin sementara adalah sebesar RP. 231.124,52. Nilai ini ternyata sudah diatas nilai konsumsi per kapita minimal penduduk rentan miskin (1,2 GK), sehingga tidak dapat menjadi acuan besaran bantuan tunai ideal bagi rumahtangga miskin sementara di Bali.

Karakteristik sosial demografi rumahtangga miskin dapat digunakan sebagai acuan para pemangku kebijakan untuk dapat membuat kebijakan pengentasan kemiskinan agar lebih tepat sasaran. Salah satunya adalah jenis pekerjaan utama kepala rumahtangga, dimana karakteristik ini akan menggambarkan peta kemiskinan sektoral. Seperti terlihat pada Tabel 5, untuk semua kategori kemiskinan dinamis, persentase rumahtangga miskin masih didominasi oleh rumahtangga sektor pertanian. Bahkan, sebesar 78,57 persen rumahtangga miskin kronis non persisten adalah rumahtangga sektor Pertanian. Kondisi ini dapat menjadi acuan pemerintah dimana fokus kebijakan pengentasan kemiskinan hendaklah pada pembangunan sektor Pertanian sebagai kantong kemiskinan tertinggi.

Karakteristik sosial demografi lainnya yang juga berkenaan langsung dengan insiden kemiskinan adalah umur kepala rumah tangga (Tabel 6). Di Provinsi Bali, insiden kemiskinan dinamis justru sebagian besar terjadi pada rumahtangga yang dikepalai oleh penduduk yang masih dalam usia produktif (30 -39 tahun). Sebagai contoh, sebesar 41,67 persen rumahtangga dengan kepala rumahtangga berumur 30 - 39 tahun berada pada kategori miskin kronis dan

persisten. Fenomena ini dapat disikapi pemerintah melalui kebijakan pengentasan kemiskinan salah satunya melalui program-program pembukaan lapangan pekerjaan baru yang bersifat padat karya. Disamping itu, pelatihan-pelatihan guna peningkatan keterampilan penduduk miskin juga dapat menjadi alternatif kebijakan pengentasan kemiskinan. Kebijakan ini dalam jangka panjang diharapkan akan menciptakan lapangan pekerjaan baru, sehingga si miskin dapat secara permanen keluar dari jurang kemiskinan.

Tingkat pendidikan tentunya sangat terkait dengan insiden kemiskinan, dimana secara umum semakin tinggi tingkat pendidikan penduduk maka insiden kemiskinannya pun akan semakin rendah. Seperti terlihat pada Tabel 7, sebesar 64,29 persen rumahtangga yang kepala rumahtangganya tidak pernah bersekolah maupun tidak tamat Sekolah Dasar mengalami kemiskinan kronis non persisten. Pemerintah perlu menitikberatkan kebijakan pengentasan kemiskinan pada sektor Pendidikan mengingat pendidikan anak-anak si miskin merupakan jalan bagi keluarnya mereka dari lembah kemiskinan secara permanen. Disamping itu, mengingat sebagian besar rumahtangga miskin memiliki pendidikan rendah, harus diupayakan peningkatan kemampuan dan keterampilan mereka melalui pendidikan non formal seperti pelatihan-pelatihan maupun kursus-kursus ketrampilan sehingga mereka dapat terserap lapangan kerja.

Estimasi angka kemiskinan kronis menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin kronis di Bali selama rentang waktu 2008 – 2010 adalah sebesar

Tabel 8. Estimasi Kemiskinan Kronis di Bali Tahun 2008 – 2010

Kategori Indeks	Perkotaan	Perdesaan	Total
Persentase Penduduk Miskin Kronis (Po)	1,84	1,89	1,86
Indeks Kedalaman Kemiskinan Kronis (P1)	0,26	0,19	0,23
Indeks Keparahan Kemiskinan Kronis (P2)	0,05	0,03	0,04

1,86 persen. Secara spasial, kemiskinan kronis di Bali lebih banyak terjadi di daerah perdesaan dimana persentasenya sebesar 1,89 persen sementara di perkotaan sebesar 1,84 persen. Lebih tingginya angka kemiskinan kronis di perdesaan Bali menunjukkan bahwa masih terdapat ketimpangan pembangunan antara wilayah perkotaan dan perdesaan di Bali antara lain dari sisi pendidikan masyarakatnya, infrastruktur, nutrisi, akses terhadap lembaga keuangan, dan sebagainya.

Sementara itu, kemiskinan kronis di perkotaan tentunya memerlukan sentuhan kebijakan yang berbeda dengan kemiskinan kronis di perdesaan. Kondisi infrastruktur dan akses terhadap sumber-sumber ekonomi (pasar, pabrik, dan lain-lain) yang lebih baik seharusnya merupakan faktor pendukung upaya pengentasan kemiskinan di perkotaan. Program-program pengentasan kemiskinan yang dilakukan di perkotaan harus seiring dengan program penataan ruang dan perencanaan perkotaan. Upaya-upaya relokasi pemukiman kumuh, penataan pedagang kaki lima, serta bantuan pendidikan dan kesehatan (yang dapat mengurangi beban hidup si miskin) merupakan program-program yang dapat menjadi upaya pengentasan kemiskinan di perkotaan.

Dilihat dari nilai indeks kedalaman kemiskinan kronis (P1) dan indeks keparahan kemiskinan kronis (P2) terlihat bahwa nilai P1 dan P2 lebih tinggi di perkotaan (Tabel 8). Kemiskinan kronis yang terjadi di perkotaan lebih dalam dibandingkan dengan yang terjadi di perdesaan, yang berarti bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin kronis di perdesaan lebih mendekati garis kemiskinan. Sementara itu, karakteristik masyarakat perdesaan di Bali yang cenderung homogen dibandingkan dengan masyarakat perkotaan yang relatif heterogen, menyebabkan ketimpangan yang lebih tinggi terjadi di perkotaan seperti tercermin dengan lebih tingginya nilai P2 di perkotaan dibandingkan dengan di perdesaan.

SIMPULAN

Bali sebagai salah satu destinasi pariwisata dunia, tidak luput dari persoalan kemiskinan. Meskipun terjadi trend negatif pada persentase penduduk miskin di Bali, permasalahan kemiskinan masih tetap eksis

sampai saat ini. Berdasarkan analisis data Susenas Panel 2008 – 2010 persentase penduduk miskin kronis di Bali dalam kurun waktu tersebut adalah sebesar 1,86 persen, dimana sebagian besar terjadi di wilayah perdesaan di Bali. Kebijakan yang terkait dengan peningkatan kapasitas manusia (*human capital development*) sangat diperlukan untuk membebaskan mereka dari belenggu kemiskinan kronis. Salah satunya adalah melalui pendidikan, dimana pendidikan merupakan investasi jangka panjang mereka agar dapat secara permanen keluar dari kemiskinan. Selain itu, pelatihan wirausaha mandiri maupun penguatan infrastruktur juga akan lebih efektif untuk menanggulangi kemiskinan kronis.

SARAN

Berdasarkan hasil Susenas Panel 2008 – 2010, terlihat bahwa dalam kurun waktu tersebut 8,69 persen rumahtangga di Bali mengalami kerentanan kemiskinan (miskin sementara) dimana sebagian besar berada di wilayah perdesaan. Untuk mengatasi masalah kerentanan ini dibutuhkan kebijakan yang mampu dengan cepat mengangkat pendapatan mereka akibat gejolak ekonomi yang mungkin terjadi. Bantuan langsung tunai, misalnya, meskipun banyak mengundang pro dan kontra, namun kebijakan ini dapat menolong mereka yang rentan miskin untuk tidak jatuh lagi dalam kemiskinan. Namun, harus menjadi catatan bahwa jenis kebijakan ini hendaknya berlaku sementara saja selama terjadinya gejolak ekonomi. Asuransi bagi mereka yang rentan miskin juga sangat bermanfaat, khususnya asuransi kesehatan dan pendidikan, sebagai antisipasi adanya gejolak ekonomi yang dapat mendorong mereka menjadi miskin.

REFERENSI

- BPS (Badan Pusat Statistik). (2007). *Buku 2: Konsep dan Definisi Susenas Panel 2008*. Jakarta: BPS.
- _____. (2009). *Analisis and Penghitungan Kemiskinan 2009*. Jakarta: BPS.
- BPS (Badan Pusat Statistik) Provinsi Bali. (2013). *Statistik Daerah Provinsi Bali 2013*. Denpasar: BPS Provinsi Bali.
- Foster, J., Greer, J. and Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures, *Econometrica* 52(3): 761-766.
- Houghton, J. and Khandker, S. R. (2009). *Handbook on Pov-*

- erty and Inequality*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hulme, D., Moore, K., and Shepherd, A. (2001). *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework*. Manchester: Institute of Development Policy and Management, University of Manchester.
- Jalan, J., and Ravallion, M. (1998). Transient poverty in post-reform rural China, *Journal of Comparative Economics*, 26: 338-357.
- Jalan, J. and Ravallion, M. (2000). Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China. *Journal of Development Studies*, 36 (6), 82-99.
- Minot, N. (2000). Generating Disaggregated Poverty Maps: An Application to Vietnam, *World Development*, 28(2): 319-331.
- Pritchett, L., Suryahadi, A., and Sumarto, S. (2000). *Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure Applied to Indonesia*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. (1988). Expected poverty under risk-induced welfare variability, *The Economic Journal*, 98: 1171-1182.
- Suryahadi, A. and Sumarto, S. (2003). Poverty and Vulnerability in Indonesia Before and After the Economic Crisis. *Asian Economic Journal*, 17 (1), 45-64.
- Widyanti, W., Suryahadi, A., Sumarto, S., and Yumna, A. (2009). *The Relationship between Chronic Poverty and Household Dynamics: Evidence from Indonesia*. Jakarta: SMERU Research Institute